



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 13.7.2005
KOM(2005) 311 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET
DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**Forslag
FÆLLESERKLÆRING
FRA RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET OG KOMMISSIONEN**

Den Europæiske Unions udviklingspolitik

”Den europæiske konsensus”

{SEK(2005) 929 }

INDHOLDSFORTEGNELSE

Indledning.....	4
<u>Del 1: Den Europæiske Unions udviklingsstrategi</u>	<u>6</u>
1. En fælles vision for udviklingsarbejdet.....	6
1.1. Udviklingspolitikens målgruppe	6
1.2. EU's værdigrundlag.....	6
1.3. Et hovedpunkt på den internationale dagsorden: mindskelse af fattigdommen.....	6
1.4. EU's øvrige udviklingsmål	7
1.5. Udvikling - en strategi for en retfærdig globalisering.....	8
1.5.1. Sammenhængen mellem udvikling og sikkerhed	8
1.5.2. Sammenhængen mellem udvikling og migration	8
1.5.3. Sammenhængen mellem udvikling og samhandel.....	8
1.5.4. Sammenhængen mellem udvikling og miljø.....	9
1.5.5. Sammenhængen mellem udvikling og det sociale element og globaliseringen.....	9
2. Fælles principper.....	9
2.1. Støtte til opnåelse af bedre resultater	9
2.2. Inddragelse af civilsamfundsorganisationerne.....	10
2.3. En indgående politisk dialog.....	10
2.4. Tilsagn om hjælp til svagt funderede stater	10
3. Foranstaltninger baseret på et fælles temaopdelt grundlag.....	11
4. Praktisk gennemførelse af den fælles strategi.....	12
4.1. Forhøjelse af finansressourcerne.....	12
4.2. En mere effektiv støtte	12
4.2.1. En fælles indsats for bedre koordinering, harmonisering og tilpasning.....	12
4.2.2. Forbedring af støttens kvalitet, bl.a. gennem innovative og fleksible ordninger.....	13
4.3. Sikring af helhedsaspektet i udviklingspolitikken	14
<u>Del 2: Retningslinjer for gennemførelsen af Fællesskabets udviklingspolitik</u>	<u>15</u>

<u>BILAG - Del II: Retningslinjer for Fællesskabets gennemførelse af udviklingspolitikken</u>	16
1. Kommissionens særlige rolle	16
2. En differentieret strategi afhængigt af kontekst og behov	16
2.1. Differentieret iværksættelse af udviklingsarbejdet	16
2.2. Anvendelse af gennemsigtige kriterier for tildeling af ressourcer	18
3. Fastlæggelse af prioriterede indsatsområder i samarbejde med partnerlandene	18
3.1. Koncentration uden tab af fleksibilitet	18
3.2. Fællesskabets bidrag til det fælles temaopdelte grundlag	18
3.3. Styrkelse af mainstreamingsprincippet	24
3.4. Støtte til globale initiativer og internationale fonde	25
4. Forskellige iværksættelsesmuligheder afhængigt af landenes behov og resultater	25

Den Europæiske Unions udviklingspolitik

”Den europæiske konsensus”

INDLEDNING

1. Den vigtigste udfordring, det internationale samfund i dag står overfor, er spørgsmålet om, hvordan man sikrer, at globalisering bliver en positiv faktor for hele jordens befolkning. Uanset de store muligheder globaliseringen stiller i udsigt, kan det nemlig ikke bestrides, at der i dag er en skæv fordeling mellem de goder og de byrder, den bringer med sig. EU tilstræber derfor i sin udviklingspolitik at opnå en bedre styring af globaliseringen, en optimal udnyttelse af dens positive virkninger og en mere retfærdig fordeling, til gavn for freden og den globale stabilitet. Opstillingen af en international udviklingsdagsorden¹ har sin baggrund i stigende international terrorisme, opblussende konflikter i de fattigste lande, tiltagende migrations- og flygtningestrømme, stadig mere udbredt ulovlig handel og stadig flere verdensomspændende trusler mod miljøet.
2. Udadtil fører Den Europæiske Union en politik, som afspejler, hvilken rolle den spiller som aktør og partner på verdensplan, og hvordan den søger at fremme sine mål og værdier, at styrke demokratiets og retsstatens principper, at overholde menneskerettighederne og folkerettens principper, at bevare freden og forebygge konflikter, at tilskynde til en bæredygtig udvikling og at fremme en god forvaltningspraksis på verdensplan.

Den eksterne dimension af EU's interne foranstaltninger må også tilgodeses i denne politik, således at den kan repræsentere den europæiske model. Det er en absolut forudsætning, at der både er indbyrdes overensstemmelse og et positivt samspil mellem disse to dimensioner - den interne og den eksterne - hvis det skal lykkes at sætte skub i de punkter, der står højest på EU's dagsorden, nemlig velfærd og sikkerhed og solidaritet inden for rammerne af en bæredygtig udvikling.

3. Udviklingspolitikken står i centrum af EU's udenrigspolitik. Målet med denne er i første række at mindske fattigdommen, og den bidrager dermed til realisering af EU's sociale, miljømæssige og sikkerhedsmæssige sigte og til en bedre styring af globaliseringen. Udviklingsarbejdet indgår i en international strategi og er dermed, i forening med sikkerhed, samhandel og miljø, et af de områder, hvor EU yder sin største konkrete indsats til gavn for multilateralisme². Udviklingspolitikken tilpasning til de øvrige elementer i EU's foranstaltninger udadtil, bl.a.

¹ De Forenede Nationer har på konferencer i 1990'erne vedtaget handlingsprogrammer på det sociale, økonomiske og miljømæssige område samt vedrørende menneskerettighederne. Millenniumserklæringen og millenniumsudviklingsmålsætningerne (2000), Monterrey (2002), Johannesburg (2002) og New York, (september 2005).

² Eksempler på foranstaltninger til fremme af multilateralisme på disse fire områder: EU har spillet en afgørende rolle i oprettelsen af en international domstol, ratificeringen af Kyoto-protokollen vedrørende miljøspørgsmål, tilrettelæggelsen af Doha-programmet vedrørende samhandel og udvikling, Peking-handlingsprogrammet vedrørende ligestilling og Bruxelles-konferencen vedrørende mindst udviklede lande, samt i indgåelsen af Monterrey-aftalen vedrørende udviklingsfinansiering.

naboskabspolitikken og de strategiske partnerskaber med andre lande rundt om i verden, sikrer, at de enkelte elementer fungerer effektivt sammen.

4. Den største udfordring i de kommende år bliver at mindske fattigdommen i verden til det halve. EU yder 55 % af udviklingsstøtten på verdensplan³. EU fastslog i Monterrey i 2002 - og senere på De Forenede Nationers topmøde i september 2005 - at man ønsker at bidrage til virkeliggørelsen af millenniumsmålsætningerne for udviklingsarbejdet, og at man forpligter sig til at sætte støtteniveauet op til 0,56 % af bruttonationalindkomsten i 2010, med henblik på at nå op på 0,7 % i 2015. EU er samtidig de mindst udviklede landes og lavindkomstlandenes mest åbne samhandelspartner.

5. Partnerskabsprincippet, princippet om, at partnerlandene selv er ansvarlige for deres udvikling, de grundlæggende værdier og de på multilateralt niveau aftalte rammemålsætninger er bindende både for medlemsstaterne og Fællesskabet. Den europæiske støttes effektivitet både kan og bør øges; dette kan ske ved hjælp af en ny koordinerings- og harmoniseringsindsats. Med udgangspunkt i dette sigte skabes der med denne europæiske konsensus for første gang efter 50 års samarbejde fastere rammer for, hvilke fælles principper EU og de 25 medlemsstater skal lægge til grund for deres udviklingspolitik for at sikre den indbyrdes komplementaritet.

Disse rammer er beskrevet i første del af den erklæring, der fremsættes forslag om i denne meddelelse. I anden del af erklæringen opstilles der retningslinjer for, hvordan nævnte rammer skal realiseres i Fællesskabets politik.

6. Kommissionen opfordrer Rådet og Europa-Parlamentet til at bakke op om denne fælles vision for udviklingsarbejdet ud fra den betragtning, at en erklæring underskrevet af tre parter vil bidrage væsentligt til realisering af de målsætninger, der tilstræbes i EU's udenrigspolitik med hensyn til intern overensstemmelse og effektivitet.

³ EU bidrager også med 55 % til IDA 14.

DEL 1

DEN EUROPÆISKE UNIONS UDVIKLINGSSTRATEGI

I denne første del af erklæringen gøres der rede for, hvilke målsætninger og principper medlemsstaterne og Fællesskabet forpligter sig til at overholde med henblik på en fælles vision.

1. EN FÆLLES VISION FOR UDVIKLINGSARBEJDET

Den Europæiske Union spiller en vigtig rolle på den internationale scene. EU ønsker at gøre en positiv indsats i arbejdet på at ændre forholdene, bl.a. ved at sørge for en bedre styring af globaliseringen og en bedre fordeling af de muligheder og rigdomme, den bringer med sig. EU støtter i denne politik udviklingslandenes egen indsats.

1.1. Udviklingspolitikens målgruppe

EU's udviklingspolitik er rettet til alle de udviklingslande, der modtager offentlig udviklingsstøtte, dvs. som er opført på den liste, der er opstillet af OECD's udvalg for udviklingsbistand⁴.

1.2. EU's værdigrundlag

Den Europæiske Union bygger på fælles værdier, som hyldes af alle medlemsstater, og som EU søger at udbrede og fremme i sine forbindelser med omverdenen. Blandt disse værdier indgår bl.a. hensynet til menneskets værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, samt overholdelse af retsstatens principper og menneskerettighederne. Med udgangspunkt i disse værdier bestræber EU sig på at etablere partnerskaber med tredjelande og internationale, regionale og globale organisationer, som hylder princippet om menneskerettighedernes og de grundlæggende frihedsrettigheders almenlydighed og udelelighed.

Den Europæiske Unions udviklingspolitik afspejler principperne og målsætningerne i EU's udenrigspolitik. Udviklingspolitikens mål er at fremme multilateralisme ud fra den betragtning, at alle verdens lande har del i ansvaret for forvaltningen af udviklingen og de risici, som truer sikkerheden på verdensplan. Den Europæiske Union fører sin udviklingspolitik inden for rammerne af De Forenede Nationer, idet man søger at fremme et system baseret på internationale regler, institutioner og foranstaltninger, som etableres og gennemføres af det internationale samfund, bl.a. hvad angår samhandel, internationale finansielle institutioner, beskæftigelse og miljø.

1.3. Et hovedpunkt på den internationale dagsorden: mindskelse af fattigdommen

I den internationale udviklingsdagsorden, som blev opstillet i millenniumserklæringen i september 2000 - med sigte på social og menneskelig udvikling, menneskerettighederne, ligestilling mellem kønnene, den nære forbindelse mellem udvikling og miljø, samt forbindelsen mellem samhandel og udvikling - er der fastlagt et handlingsprogram, som EU

⁴ Dvs. i dag 151 lande (medregnet territorierne på CAD's liste), svarende til i alt ca. 5 milliarder mennesker.

giver sin fulde opbakning. Udviklingsmålsætningerne i millenniumserklæringen er det konkrete resultat af de politiske tilsagn, som alle FN's medlemmer har afgivet. Overholdes tidsplanen, kan der for alle landes vedkommende forventes en kraftigt stigning i perioden frem til 2015.

De otte millenniumsudviklingsmålsætninger

- 1) afskaffelse af ekstrem fattigdom og hungersnød
- 2) sikring af grundskoleundervisning for alle
- 3) fremme af ligestilling mellem kønnene og kvinders selvbestemmelse
- 4) mindskelse af børnedødeligheden
- 5) forbedring af mødres sundhed
- 6) bekæmpelse af HIV/aids, malaria og andre sygdomme
- 7) sikring af et bæredygtigt miljø
- 8) indførelse af et verdenspartnerskab for udvikling

Disse tilsagn blev suppleret på Monterrey-konferencen og topmødet om bæredygtig udvikling i Johannesburg, idet man bl.a. fastslog vigtigheden af partnerskaber og en bedre fordeling af ansvaret mellem industrilandene og udviklingslandene, vigtigheden af en bedre forvaltningspraksis og nødvendigheden af balance mellem de tre elementer - dvs. det økonomiske, det sociale og det miljømæssige element - i en bæredygtig udvikling. En strategi for bekæmpelse af fattigdommen bør baseres på de tilsagn, der vedtages på topmøder og store internationale konferencer vedrørende sociale, miljømæssige og økonomiske aspekter og menneskerettighederne.

1.4. EU's øvrige udviklingsmål

Opfattelsen i EU er, at hovedformålet, dvs. en formindskelse af fattigdommen, bør bakkes op med følgende supplerende målsætninger: fremme af god forvaltningspraksis og overholdelse af menneskerettighederne, da disse elementer på længere sigt indgår som en integrerende del af udviklingsarbejdet.

God forvaltningspraksis

- god forvaltningspraksis, og herunder staternes evne til at sikre at befolkningens - og herunder begge køns - rettigheder og frihed beskyttes, samt demokratisering
- forebyggelse af konflikter og statslig ustabilitet, da dette er den største hindring for realisering af millenniumsmålsætningerne

Menneskerettighederne

- fremme af menneskerettighederne, som disse defineres i internationale overenskomster og andre internationale retsakter, og herunder borgerlige og politiske rettigheder, økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, børns rettigheder, ligestilling mellem kønnene, seksuelle og reproduktive rettigheder, samt mindretals og indfødte befolkningsgruppers rettigheder
- social samhørighed og beskyttelse, og herunder sikring af anstændig beskæftigelse for alle
- overholdelse af migranternes og flygtninges grundlæggende rettigheder

EU's udviklingspolitik indgår som et vigtigt element i EU's strategi for en bæredygtig udvikling. Udvikling har også en central plads i de velfærds- og solidaritetsmål, som EU lægger til grund. EU søger i sin politik, såvel indadtil som udadtil, at sikre, at globaliseringen kommer alle til gode, og at det sociale element er kraftigt repræsenteret heri. Herved adskiller EU sig fra andre aktører på verdensplan.

1.5. Udvikling - en strategi for en retfærdig globalisering

1.5.1. Sammenhængen mellem udvikling og sikkerhed

Fattigdom er ensbetydende med mangel på chancer, mangel på magt og mangel på valgmuligheder. Selvbestemmelse, deltagelse, medinddragelse og pligt til at stå til regnskab er fire elementer med nær tilknytning til sikkerhed og udvikling.

Udvikling er en forudsætning for både den kollektive og den individuelle sikkerhed på langt sigt. Disse to mål supplerer hinanden, og det ene er ikke underordnet det andet. Man kan ikke få nogen bæredygtig udvikling uden fred og sikkerhed, og en bæredygtig udvikling er den bedste strukturelle respons på de underliggende årsager til de voldelige konflikter og den stigende internationale organiserede kriminalitet og terrorisme, der jo ofte har udspring i fattigdom, dårlig forvaltningspraksis, samt udpining af og dårlig adgang til naturressourcer.

1.5.2. Sammenhængen mellem udvikling og migration

De stadig større migrationsstrømme er også et vigtigt element i globaliseringen. På længere sigt er udvikling den mest effektive respons til imødegåelse af tvungen migration og destabiliserende migrationsstrømme, fordi udvikling resulterer i bedre levevilkår og beskæftigelsesudsigter i udviklingslandene og dermed bidrager til fred og sikkerhed. Det er også inden for rammerne af udviklingssamarbejdet, at man skal finde en varig løsning på problemerne i forbindelse med flygtninge, menneskehandel og ulovlig immigration. Det skal i denne forbindelse nævnes, at kvinders og børns særlige sårbarhed over for disse fænomener, nødvendiggør en særlig indsats.

Omvendt bør man sørge for at maksimere de positive virkninger, som migration kan have for udviklingen, bl.a. den omstændighed at migrerende arbejdstagere sender penge hjem, og at folk med høj uddannelse kan rejse rundt, således at flere lande får gavn heraf. EU må sørge for den bedst mulige udnyttelse af disse positive virkninger og begrænse hjerneflugten, ikke mindst inden for sundhed og forskning.

1.5.3. Sammenhængen mellem udvikling og samhandel

EU, som er udviklingslandenes mest åbne samhandelspartner, agter at fortsætte med at stræbe efter en velforberedt markedsåbning på basis af et regelbaseret, retfærdigt, åbent, multilateralt samhandelssystem, der eksplicit i sine bestemmelser og funktionsmåde sikrer beskyttelsen af de svageste lande. Bilaterale og unilaterale præferenceordninger kommer fortsat til at indgå som vigtige redskaber i udviklingsarbejdet. Udviklingslandene har efterhånden selv forstået, at de systematisk må integrere samhandelen i deres udviklingsstrategi, og at fattigdommen må bekæmpes ved, at de sørger for at gennemføre de fornødne interne reformer, således at disse muligheder kan udnyttes optimalt.

EU har forstået, at udviklingslandene har brug for større støtte til denne - ofte komplekse - liberaliserings- og integrationsproces, og vil derfor sørge for, at de samhandelsrelaterede

støtteprogrammer forbedres yderligere og koordineres bedre; EU vil også - i samarbejde med det internationale samfund - yde ekstra støtte til tilpasning og integrering i verdensøkonomien. Mindre udviklede lande og udsatte lande vies særlig opmærksomhed.

Regional integration og multilateral samhandel styrker hinanden indbyrdes. Udviklingslandenes samhandelspolitik tilrettelægges stadig hyppigere inden for regionale rammer. EU vil fortsætte med at fremme den regionale integration, da denne strategi har vist sig formålstjenlig for en harmonisk og gradvis integration af udviklingslandene i verdensøkonomien, bl.a. inden for rammerne af økonomiske partnerskabsaftaler.

1.5.4. Sammenhængen mellem udvikling og miljø

Fattigdom og miljøforhold er nært forbundne. I kampen for tilværelsen er fattige befolkningsgrupper mere afhængige af naturressourcerne, som de ofte kommer til at udpine, og miljøforringelser rammer dem hårdere. En bæredygtig udvikling må også tage hensyn til balancen mellem generationerne, da ressourcerne må forvaltes på en sådan måde, at fremtidige generationer også tilgodeses. Realisering af millenniumsmålsætningerne forudsætter, at man både sørger for en bæredygtig forvaltning af naturressourcerne og sætter ind over for klimaændringer, afskovning, ørkendannelse og tab af biodiversitet.

Globaliseringen medfører også store udfordringer med hensyn til miljøet. EU tilskynder til, at produktions- og forbrugsmønstre gives en sådan form, at de negative følger af vækst for miljøet begrænses. EU går ind for, at der tages højde for miljødimensionen i fattigdomsbekæmpelsesstrategierne og de hertil knyttede udviklingsstrategier.

1.5.5. Sammenhængen mellem udvikling og det sociale element og globaliseringen

EU vil støtte en styrkelse af den sociale dimension i globaliseringen, for at alle kan få gavn heraf. EU vil stræbe efter at opnå en bedre indbyrdes tilpasning mellem de forskellige politiske områder til gavn for udviklingen og at tilskynde til indbyrdes supplerende økonomiske, beskæftigelsesmæssige, sociale og miljømæssige foranstaltninger på nationalt, regionalt og globalt plan. EU agter også at arbejde på at skaffe alle et anstændigt arbejde, at udbygge støtten til en mere retfærdig samhandel og at tilskynde europæiske virksomheder til at overholde princippet om, at virksomheder har et socialt ansvar.

2. FÆLLES PRINCIPPER

2.1. Støtte til opnåelse af bedre resultater

Udviklingslandene har selv det primære ansvar for at sikre, at der iværksættes effektive og indbyrdes afstemte politiske tiltag, og at deres egne ressourcer udnyttes i udviklingens tjeneste. EU erkender værdien af forskellige udviklingsmetoder og støtter derfor partnerlandenes strategier for fattigdomsbekæmpelse, udvikling og reform, forudsat at disse er indbyrdes afstemte og opfylder millenniumsmålsætningerne. Både udviklingslandene og EU har et ansvar for - og pligt til - at gøre rede for deres fælles arbejde og resultaterne heraf.

Forholdet mellem EU og udviklingslandene bygger på partnerskabsprincippet og princippet om, at partnerlandene selv er ansvarlige for udviklingssamarbejdsstrategier og -programmer, og at EU's politik over for udviklingslandene indebærer tilpasning til disse landes egne strategier og procedurer. EU tilskynder til større inddragelse af samfundsrepræsenterende

statslige institutioner, såsom nationalforsamlinger og parlamenter, samt de lokale myndigheder.

2.2. Inddragelse af civilsamfundsorganisationerne

EU tilskynder til, at civilsamfundsorganisationerne og andre ikke-statslige organisationer i partnerlandene inddrages i udviklingsprocessen, da dette sikrer udviklingsstrategierne og -programmerne bedre bæredygtighed, effektivitet og effekt. Man tilskynder i særlig grad til, at aktører på det økonomiske og samfundsmæssige felt, såsom fagforeninger, arbejdsgiverforeninger og den private sektor, inddrages som partnere i udviklingen, samtidig med at man fortsætter med at støtte de civilsamfundsorganisationer, som er specialiseret i udviklingsspørgsmål. EU bestræber sig på at fremme og lette en politisk og social dialog mellem de forskellige parter og med Fællesskabets institutioner og partnerlandene.

2.3. En indgående politisk dialog

EU mener, både hvad angår den politiske dialog og den måde, hvorpå støtten ydes, at man bør gå i retning af en resultatorienteret fremgangsmåde, baseret på brug af resultatindikatorer.

En regelmæssig politisk dialog, som belyser, hvor godt menneskerettighederne og demokratiets og retsstatens principper overholdes, giver mulighed for at vurdere udviklingen og fastslå, om der er behov for støtteforanstaltninger. Formålet med eventuelle støtteforanstaltninger bør være at imødegå situationer, hvor der er risiko for, at nævnte principper, der indgår som grundlæggende krav i alle EU's partnerskabs- og samarbejdsaftaler, krænkes. Dialogen bør også omfatte spørgsmål i forbindelse med god forvaltningspraksis, i første række forebyggelse og bekæmpelse af korruption.

2.4. Tilsagn om hjælp til svagt funderede stater

EU ønsker, at lavperformante stater, vanskelige partnerskaber⁵ og svagt funderede⁶ og sammenbrudstruede stater vies særlig opmærksomhed. Af verdens fattige lever 30 % i svagt funderede stater⁷. Hvad sådanne lande angår, bør man i hvert tilfælde for sig vurdere, om partnerskabs- og medbestemmelsesprincipperne kan tilpasses.

Hensynet til solidariteten med befolkningen, støttens effektivitet på længere sigt og verdenssikkerheden gør, at statsfallitter for enhver pris må undgås. Dette er baggrunden for, at EU tilskynder til, at givne tilsagn opretholdes, også hvad angår lande, som er ude i store vanskeligheder. Noget sådant forudsætter en vis balancegang mellem målene i udenrigspolitikken og udviklingsmålene, og at man stræber efter et positivt samspil mellem de forskellige ordninger, der sættes i værk af EU og medlemsstaterne.

Hvad angår lande i overgangsfasen går EU ind for, at man i højere grad gør brug af princippet om, at nødhjælpsbistand, genopbygning og udvikling på længere sigt er knyttet til hinanden, og tilstræber en bedre koordinering og større komplementaritet i forhold til andre multilaterale

⁵ Man taler om vanskelige partnerskaber i tilfælde, hvor bekæmpelse af fattigdom ikke indgår blandt myndighedernes målsætninger, hvor kravet om god forvaltningspraksis ikke er opfyldt, hvor der er korruption og/eller politisk undertrykkelse, eller hvor statens institutioner ikke er i stand til at varetage borgernes sikkerhed eller sikre, at de kan leve i fred og frihed.

⁶ Omfatter både vanskelige partnerskaber og lande, der kæmper med krise eller følgerne af en krise.

⁷ Ekstrem fattigdom er defineret som en daglig indtægt på under 1 dollar.

regionale organisationer og civilsamfundsorganisationerne. Udviklingsprocessen i lande, som kæmper med eftervirkningerne af en krise, bør baseres på integrerede overgangsstrategier, som både omfatter en politisk respons og finansiel bistand afpasset efter udviklingen i behovene. Sigtet med sådanne strategier bør være at skabe - eller genskabe - sådanne forhold, at det bliver muligt at gennemføre langfristede udviklingsprogrammer; dette kan ske ved at retablere institutionernes kapacitet, de vigtigste sociale ydelser, fødevarerikkerheden og infrastrukturen og ved at søge efter varige løsninger på flygtningeproblemet og helt generelt befolkningens sikkerhedsproblem.

Den Europæiske Union har også et historisk ansvar over for de små udviklingslande, bl.a. østaterne, som jo er særligt udsatte hvad angår naturkatastrofer, klimaændringer og pludselige økonomiske påvirkninger udefra. Den største udfordring bliver at gøre dem mere modstandsdygtige over for disse vanskeligheder.

3. FORANSTALTNINGER BASERET PÅ ET FÆLLES TEMAOPDELT GRUNDLAG

EU bør kunne sætte ind med en respons i mange forskellige situationer og over for mange forskellige behov i partnerlandene. Et fælles temaopdelt grundlag for EU's og medlemsstaternes udviklingspolitik vil give fattigdomsbekæmpelsesmålsætningens økonomiske, sociale, miljømæssige og politiske dimension et klarere udtryk og sikre, at flere sektorer inddrages. Ved fastlæggelsen af temaerne er det vigtigt at sikre en bedre indbyrdes overensstemmelse mellem udviklingspolitikken og EU's interne og eksterne politik på andre områder.

EU's indsatsområder opdelt på temaer

- udvikling af menneskets rettigheder og evner, samt adgang til grundlæggende ydelser (menneskerettigheder, børns rettigheder, ligestilling mellem kønnene, seksuelle og reproduktive rettigheder, retten til føde, sundhed, bekæmpelse af fattigdomsrelaterede sygdomme, befolkning, almen og faglig uddannelse, kultur, samt forbrugerrettigheder)
- god forvaltningspraksis på udviklings- og sikkerhedsområdet (god forvaltningspraksis, demokratisering, statsreform, decentralisering, bekæmpelse af korruption og skatteunddragelse, styrkelse af civilsamfundet, forebyggelse af konflikter, statslig svækkelse og naturkatastrofer, samt bedre forvaltning af overgangen mellem nødsituation og udvikling)
- miljø og bæredygtig forvaltning af naturressourcer (forvaltning og beskyttelse af skove, vand- og havressourcer samt den biologiske mangfoldighed, bæredygtige energiformer, klimaændringer, ørkendannelse og forringelse af jorder, bæredygtig forvaltning af kemikalier og affald, samt bæredygtige produktionsmetoder og forbrugsmønstre)
- økonomisk vækst og udvikling af samhandelen, som er to vigtige faktorer i en bæredygtig udvikling (støtte til reform, regional integration, udvikling af landbrug, fiskeri og den private sektor, bedre fordeling af vækstindtægterne, virksomheders sociale ansvar, økonomisk samarbejde, forskning i udvikling, energi, informations- og kommunikationsteknologi, net, infrastrukturer og adgang til transport)

- fødevarerikkerhed (adgang til tilstrækkelig ernæring, ernæringskvalitet, forebyggelse af fødevarerkriser) og landsplanlægning (udvikling af land- og byområder, decentraliseret lokal udvikling, sikring af balancen mellem menneskets aktiviteter og miljøet)
- bekæmpelse af forskelsbehandling og fremme af social samhørighed, herunder sikring af en anstændig beskæftigelse for alle (social beskyttelse og medinddragelse, en produktiv beskæftigelse, udvikling af menneskets ressourcer, grundlæggende sociale rettigheder, og herunder bekæmpelse af børnearbejde, samt social dialog)

EU kan med udgangspunkt i denne temaopdeling opstille retningslinjer for den fælles politik.

4. PRAKTISK GENNEMFØRELSE AF DEN FÆLLES STRATEGI

I henhold til de klare rammebestemmelser i traktaten hviler Fællesskabets og medlemsstaternes indsats på det princip, at partnerne koordinerer og deles om beføjelserne og sørger for, at de supplerer hinanden. EU er sig meget bevidst, at der ikke blot skal aflægges regnskab over for EU's befolkning, men også informeres om, hvorledes bidragene bruges, ikke mindst hvor der er tale om støtte, der ydes som led i multilaterale foranstaltninger.

4.1. Forhøjelse af finansressourcerne

Den Europæiske Union bekræfter sit tilsagn om at ville forhøje støttebudgetterne (offentlig udviklingsstøtte), således at målet på 0,7 % af BNP nås i 2015; de internationale eksperter skønner, at man med en sådan procentsats vil kunne virkeliggøre millenniumsmålsætningerne og følge de øvrige målsætninger op inden for samarbejde og udvikling. EU har således opstillet et mellemliggende kollektivt mål på 0,56 % i 2010, og individuelle mål på 0,51 % (EU15) og 0,17 % (tilstræbt mål for EU10); heri er der taget hensyn til forholdene i de medlemsstater, som er optaget efter 2002. EU opfordrer de øvrige donorlande og nyindustrialiserede lande til at tilslutte sig denne yderst nødvendige indsats.

EU har forpligtet sig til at undersøge, om der findes mere lovende muligheder med hensyn til innovative udviklingsfinansieringskilder, med henblik på at opnå en varig og forudsigelig forhøjelse af de disponible midler.

4.2. En mere effektiv støtte

4.2.1. En fælles indsats for bedre koordinering, harmonisering og tilpasning

EU ønsker at mindske støttetransaktionsomkostningerne og styrke partnerlandenes kapacitet og træffer med henblik herpå de fornødne foranstaltninger til at kunne varetage sine internationale forpligtelser med hensyn til en harmonisering og effektivisering af støtten; de bygger på medbestemmelse, tilpasning til de pågældende landes egne strategier og procedurer, en decentral programforvaltning, resultatovervågning og gensidig ansvarlighed⁸. EU gør i denne forbindelse brug af opstillede mål og resultatindikatorer som omhandlet i Paris-erklæringen.

⁸ Rom-erklæringen af februar 2003 og Paris-erklæringen af marts 2005.

EU iværksætter en arbejdsplan⁹ med konkrete, målelige og tidsberammede foranstaltninger. Heri indgår følgende fremtidige punkter:

- i) en bedre arbejdsdeling mellem lande og regioner og en bedre komplementaritet, ved fastlæggelse af et fælles grundlag for EU's programplanlægning
- ii) opstilling af en EU-køreplan for de enkelte lande
- iii) opstilling af et fælles format for finansieringsaftaler, således at der åbnes mulighed for at harmonisere procedurerne på grundlag af partnerlandets procedurer
- iv) sikring af, at EU (Fællesskabet eller medlemsstaterne) har et minimum af repræsentation selv i de lande, som ellers er overladt til sig selv, og herunder kriseramte lande
- v) flere fælles foranstaltninger og en mere intensiv udnyttelse af medfinansieringsordninger, således at man får mulighed for at iværksætte foranstaltninger i forening med medlemsstaterne eller mellem disse, udnytte de nye medlemsstaters erfaringer og tilskynde til disse landes inddragelse blandt donorlandene.

Dette arbejde kan ikke gennemføres isoleret. Alle lande, som er aktive inden for udviklingsarbejdet, kan derfor deltage i dette EU-tiltag, som er tænkt som et dynamiserende element i den internationale bevægelse. Den Europæiske Union lægger særlig vægt på at samarbejde med de øvrige lande inden for det bilaterale udviklingsarbejde og multilaterale partnere såsom De Forenede Nationer og de internationale finansieringsinstitutioner.

4.2.2. Forbedring af støttens kvalitet, bl.a. gennem innovative og fleksible ordninger

Budgetstøtte, dvs. såvel generel støtte som sektoropdelt støtte, kommer til at udgøre en stadig større andel af EU's bistand; man søger med dette middel at sikre en større medbestemmelse, at finansiere budgetterne for de vigtigste funktioner, at tilskynde til en forsvarlig og klar forvaltning af de offentlige midler og at tilpasse støtten til partnerlandenes egne procedurer.

Da det er nødvendigt at forhøje støttebudgetterne og at sørge for stabile og forudsigelige midler, overvejer EU at indføre en ny - og mere stabil - ordning, som kunne give lande, der har gjort tilstrækkeligt store fremskridt i arbejdet på at bekæmpe fattigdommen, mulighed for at indgå forpligtelser vedrørende foranstaltninger med mellemlangt sigte, således at de bl.a. kunne dække de faste udgifter til det personale, som er forudsætningen for at kunne garantere adgangen til grundlæggende ydelser, og få bedre mulighed for at foretage de investeringer, som er forudsætningen for en bæredygtig politik, hvis gavn ofte først bliver klar efter længere tid.

Gældslettelse er også et middel til at finansiere staternes budgetter på en forudsigelig og koordineret måde. EU har forpligtet sig til at søge varige løsninger, der kan lette gældsbyrden, navnlig initiativer til sanering af den multilaterale gæld, til fordel for lande, der er sårbare over for eksterne chok, og lande, der lige har lagt en konflikt bag sig.

⁹ Konklusionerne af Rådets møde (almindelige anliggender og eksterne forbindelser) den 22.-23.11.2004; 14724/04, bilag 2, rapporten fra arbejdsgruppen vedrørende harmonisering med titlen "Advancing Coordination, Harmonisation and Alignment: the contribution of the European Union"

Afbinding af støtte er endnu et vigtigt element i arbejdet på at gøre støtten mere effektiv. EU kan i denne forbindelse bekræfte, at man agter at tilskynde til en højere afbindingsgrad end det mål, der er fastsat i de internationale aftaler, bl.a. hvad angår fødevarebistand, hvor man i højere grad vil gøre brug af lokale og regionale opkøb.

4.3. Sikring af helhedsaspektet i udviklingspolitikken

EU har givet tilsagn om at ville sikre den interne overensstemmelse mellem udviklingspolitikken enkelte elementer. EU har konstateret, at der også må træffes foranstaltninger inden for politikken på andre områder end samarbejde og udvikling for at hjælpe udviklingslandene til at realisere millenniumsmålsætningerne¹⁰. Virkeliggørelsen af disse målsætninger kræver endnu et stort bidrag fra EU.

Der må gøres fremskridt på tre niveauer: 1) i medlemsstaterne, hvor man med udgangspunkt i de retningslinjer for god praksis, som udarbejdes af visse medlemsstater, må udbygge de procedurer og ordninger, der sikrer overensstemmelsen mellem politikken på de forskellige områder, 2) i Rådet, hvor man må sikre en mere effektiv integrering af udviklingsspørgsmål i det arbejde, der udføres af Rådets sektorgrupper, 3) i Kommissionen, hvor man bl.a. må sikre en bedre analyse af resultaterne med sigte på udviklingsarbejdet.

* *

*

¹⁰ Samhandel, miljø, klimaændringer, sikkerhed, landbrug, fiskeri, globaliseringens sociale aspekt/beskæftigelse og et anstændigt arbejde, migration, forskning og innovation, informationssamfundet, transport og energi.

DEL 2
RETNINGSLINJER FOR GENNEMFØRELSEN AF FÆLLESSKABETS
UDVIKLINGSPOLITIK

Del 2 af erklæringen, som er vedlagt som bilag, indeholder retningslinjer for gennemførelsen af udviklingspolitikken på fællesskabsplan. Formålet er at afstikke Fællesskabets rolle og at opstille indsatsområder, som kan danne grundlag for effektive og indbyrdes tilpassede programmer for udviklingssamarbejdet med de forskellige lande og regioner.

BILAG

DEL II

RETNINGSLINJER FOR FÆLLESSKABETS GENNEMFØRELSE AF UDVIKLINGSPOLITIKKEN

1. KOMMISSIONENS SÆRLIGE ROLLE

Kommissionen har som politisk institution, hvis ansvarsområde er fastlagt i traktaten, et betydeligt mere omfattende mandat end et almindeligt udviklingsagentur, og det er derfor altafgørende for dens virke, at den har adgang til en bred vifte af politikker og instrumenter, således at den er i stand til at reagere i enhver situation.

Kommissionen er aktivt til stede over hele verden, bl.a. gennem et omfattende net af delegationer, i kraft af en fælles handelspolitik, politisk dialog og en række samarbejdsprogrammer, der dækker næsten alle udviklingslande og -regioner.

Den er drivkraften med hensyn til at gennemføre dagsordenen for harmonisering og komplementaritet i EU og med de øvrige donorlande, at fremme den europæiske metode i udviklingsarbejdet i de internationale organisationer og at skabe debat om udvikling i Europa.

Den har ligeledes til opgave at forbedre forståelsen for parternes gensidige afhængighed og opfordre til større solidaritet mellem nord og syd på grundlag af de værdier, som Europa bygger på. Til dette formål lægger Kommissionen særlig stor vægt på foranstaltninger til bevidstgørelse og information om udviklingsarbejdet.

2. EN DIFFERENTIERET STRATEGI AFHÆNGIGT AF KONTEKST OG BEHOV

2.1. Differentieret iværksættelse af udviklingsarbejdet

Iværksættelsen af EU's udviklingsarbejde varierer nødvendigvis fra land til land og fra region til region, idet det udformes specifikt for hvert partnerland eller -region.

Fordi EU's partnere og deres behov er vidt forskellige, er det nødvendigt af kunne differentiere arbejdet, både med hensyn til den generelle politik og de enkelte samarbejdsprogrammer. EU's strategi over for hvert enkelt land er således udformet på grundlag af en lang række forskellige målsætninger (udvikling, handel og økonomi, sikkerhed, stabilitet, miljø osv.) ud fra hvert enkelt lands behov og svage og stærke sider og en nøje sammensat landespecifik kombination af forskellige gennemførelsesmuligheder (bistand i projektform, budgetbistand, humanitær bistand og kriseforebyggende assistance, bistand til og gennem civilsamfundsorganisationerne, tilnærmelse mellem standarder og lovgivninger osv.).

Der bør sondres mellem mellemindekompstpartnerlande og lavindkomstpartnerlande. Lavindkomstlandene og de mest tilbagestående lande står over for en betydelig udfordring med hensyn til gennemførelsen af millenniummålsætningerne. Bistanden til

lavindkomstlandene tager udgangspunkt i en række strategier til nedbringelse af fattigdommen, idet der lægges særlig vægt på tilstedeværelsen og adgangen til de mest grundlæggende tjenester, diversificeringen af de økonomiske strukturer, fødevarerikkerhed og en forbedring af forvaltningspraksis og af institutionerne som sådan.

Opgaven er yderligere kompliceret i forbindelse med vanskelige partnerskaber eller konfliktramte lande.

Bistanden til mellemindkomstlande er imidlertid lige så vigtig, hvis man vil nå millenniummålsætningerne. En stor del af de fattige i verden bor i disse lande, der ofte er præget af iøjefaldende uligheder og svage styreformer, hvilket truer stabiliteten af deres egen udviklingsproces. EU fortsætter derfor sin indsats med henblik på at nedbringe fattigdommen og nå de øvrige nøglemålsætninger. Mange mellemindkomstlande er strategisk vigtige aktører, som spiller en vigtig politisk, sikkerhedsmæssig og kommerciel rolle på verdensplan, fremstiller globale offentlige goder og fungerer som referencelande på regionalt plan.

Formålet med EU's naboskabspolitik er desuden at etablere et privilegeret partnerskab med nabolandene ved at knytte dem tættere til EU og ved at tilbyde dem at deltage i det indre marked samtidig med, at man støtter dialogen, reformarbejdet samt den sociale og økonomiske udvikling.

EU's umiddelbare prioriteringer i forhold til vanskelige partnerlande, som er svagt funderede eller sammenbrudstruede, er at tilbyde grundlæggende tjenester og tilgodese særlige behov, særlig i form af projekter, gennem et samarbejde med civilsamfundet og FN's organisationer. Det centrale element i EU's indsats er at hjælpe partnerlandene med at indføre legitime, effektive og velfunderede statslige institutioner og fremme et aktivt og organiseret civilsamfund. For at forbedre sit bidrag i denne henseende definerer Kommissionen sammen med sine internationale partnere principperne for den internationale indsats i de svagt funderede stater. Disse principper bygger på EU's erfaringer med hensyn til effektivisering af bistanden til disse lande, og de dækker aspekter som indbyrdes overensstemmelse, at forebygge, at der opstår svagt funderede stater og konflikter, samt harmonisering og tilpasning til de pågældende landes egne strategier og procedurer.

EU skal således i udformningen af sine politikker – bl.a. udviklingspolitikken - tage behørigt hensyn til mere globale strategiske aspekter for fuldt ud at integrere alle sine målsætninger. Differentieringen og den meget komplekse dosering af de forskellige politikker kræver en bred vifte af aktionsmuligheder og temaer, og det er i højere og højere grad nødvendigt at sikre den indbyrdes overensstemmelse mellem disse politikker.

EU definerer denne skræddersyede dosering af politikker og instrumenter og sikrer deres indbyrdes sammenhæng i de programmeringsredskaber, som der er til rådighed, nemlig de lande-, regions- og temainddelte strategidokumenter. Den nye struktur af de geografiske instrumenter og hasteinstrumenter¹¹, som EU har til rådighed i sit udviklingsarbejde, danner en passende ramme til at kunne håndtere de forskellige situationer og behov. I denne forbindelse er de tematiske programmer subsidiære, supplerende og defineret ud fra den merværdi, som de tilfører i forhold til de geografiske programmer.

¹¹ Kommissionens forslag til Rådet og Parlamentet bygger dels på tre geografiske forordninger: naboskabspolitik, udviklingssamarbejde og økonomisk samarbejde samt førtiltrædelsesbistand, dels på tre hasteinstrumenter: humanitær bistand, stabilitet og makroøkonomisk bistand.

2.2. Anvendelse af gennemsigtige kriterier for tildeling af ressourcer

Budgetrammen fastsættes ud fra geografiske eller tematiske kriterier. Inden for hvert geografisk støttebeløb foregår tildelingen af de forskellige ressourcer og granskningen af deres anvendelse i henhold til kriterierne om de enkelte landes behov, ydeevne og resultater, idet disse kriterier tilpasses for at tage hensyn til de enkelte programmers særlige forhold. I denne kontekst tages der ligeledes højde for målsætningerne om en bæredygtig udvikling. Behovskriterierne omfatter befolkningens størrelse, fattigdomsgraden og det sociale udviklingsniveau. Resultatskriterierne omfatter de politiske, økonomiske og sociale fremskridt og absorberingskapaciteten, særlig hvorledes det enkelte land anvender de begrænsede ressourcer, herunder egne ressourcer, som det har til rådighed med henblik på udvikling.

Denne fremgangsmåde fremmer udviklingen og fremskridtet hen imod millenniummålsætningerne under behørig hensyntagen til EU's prioriterede politikområder. Den er ligeledes tilstrækkelig fleksibel til at tage hensyn til modtagerlandenes særlige forhold, herunder småøer eller indlandsstater, særlig store eller befolkningsrige lande eller lande, der er udsat for naturkatastrofer.

3. FASTLÆGGELSE AF PRIORITEREDE INDSATSOMRÅDER I SAMARBEJDE MED PARTNERLANDENE

3.1. Koncentration uden tab af fleksibilitet

EU anvender princippet om bevillingskoncentration, der er et af de vigtigste principper for at sikre en effektiv bistand. Det betyder, at man i forbindelse med programmeringsprocessen vedrørende fællesskabsbistanden udvælger et begrænset antal indsatsområder i stedet for at sprede sig over for mange sektorer. Denne udvælgelse foregår på lande- og regionsniveau for at overholde forpligtelserne med hensyn til partnerskab, selvforvaltning og tilpasning til landenes egne strategier.

Disse prioriterede indsatsområder kortlægges gennem en gennemsigtig og indgående dialog med de forskellige aktører på grundlag af en fælles analyse og ud fra, hvorledes de forskellige donorlande supplerer hinanden. En tilstrækkelig fleksibel programmering skal ligeledes gøre det muligt at reagere hurtigt på uforudsete behov.

Dagsordenen for harmonisering forudsætter, at donorlandene arbejder sammen for at støtte partnerlandenes generelle og sektorspecifikke politikker. EU er i denne forbindelse rede til at bære sin del af ansvaret. Dette arbejde skal tage udgangspunkt i strategierne til bekæmpelse af fattigdommen, der tager sigte på millenniumsmålsætningerne, eller de tilsvarende nationale strategier.

3.2. Fællesskabets bidrag til det fælles temaopdelte grundlag

Kommissionen vil med udgangspunkt i det fælles temaopdelte grundlag, der er defineret for EU, og på grundlag af en fælles analyse af partnerlandenes behov og resultater i forbindelse med programmeringsdialogen med disse lande tage hensyn til differentieringen, komplementariteten og landenes ydeevne for at identificere de områder, hvor EU skal koncentrere sit udviklingsarbejde.

Kommissionen har opbygget et betydeligt erfaringsgrundlag og agter at styrke sin kapacitet inden for nedenstående områder af udviklingssamarbejdet:

– **forvaltningspraksis og støtte til de økonomiske og institutionelle reformer**

EU vil med hensyn til god forvaltningspraksis give særlig prioritet til menneskerettighederne – herunder ligestilling mellem kønnene – og demokratisering, fremme af politisk forpligtelse på højt niveau og støtte til de nødvendige reformer for at forebygge og bekæmpe korruption, støtte til decentralisering og til de lokale myndigheder samt styrke parlamenternes rolle.

EU agter ligeledes at forbedre forvaltningspraksis på miljøområdet og på det sociale område ved at styrke deltagelsen fra de institutionelle aktører, der har ansvaret for disse spørgsmål i den politiske beslutningsproces, og ved at styrke de ikke-statslige aktørers rolle. I denne kontekst fortsætter EU iværksættelsen af sin handlingsplan for at styrke politikkerne vedrørende god forvaltningspraksis og skovbrug.

For at støtte reformer råder EU over en bred vifte af aktionsmuligheder, der vælges ud fra de konkrete forhold. Budgetbistand betragtes i givet fald som en særlig nyttig støttemulighed i forbindelse med strategier vedrørende god forvaltningspraksis, fordi det giver EU en væsentlig rolle med hensyn til forbedring af forvaltningen af de offentlige finanser for hele det samlede budget, hvilket har stor betydning for bekæmpelse af ineffektivitet og korruption og for at forstærke de offentlige udgifters nytteeffekt på fattigdommen.

EU fremmer principperne for god forvaltningspraksis på det finansielle, skattemæssige og retlige område, særlig gennem større gennemsigtighed, udveksling af information og samarbejde med de kompetente myndigheder. Det vil samtidig blive nemmere at bekæmpe virksomhedernes svindel, finansiell svindel, hvidvaskning af penge, finansiering af terrorisme, skattesvindel og –flugt, korruption og anden ulovlig finansiell praksis, herunder i virksomhederne.

Hvad angår støtte til økonomiske og institutionelle reformer, herunder strategierne til nedbringelse af fattigdommen, vil EU fortsat være en væsentlig aktør sammen med Bretton Woods-institutionerne ved aktivt at deltage i dialogen med landene om reformernes indhold og ved at give finansiell bistand til de regeringer, som har iværksat disse programmer. EU vil i forbindelse med denne dialog fortsat være opmærksom på effekten af disse reformer med hensyn til vækst, forbedring af erhvervs klimaet, makroøkonomisk stabilitet og nedbringelse af fattigdommen. EU vil fremme landenes selvforvaltning ved i forbindelse med dialogen at sætte fokus på retten til indsigt i resultaterne. EU vil især fokusere på spørgsmålet om forbedring af de offentlige finanser, der er et grundlæggende element i bekæmpelsen af korruption og styrkelse af udgiftseffektiviteten. Når forholdene tillader det, vil EU foretrække at give budgetbistand som finansiell bistand til disse programmer. EU agter at overholde retningslinjerne for god praksis fra OECD/CAD om budgetbistand, især med hensyn til tilpasning, koordinering og betingelser. Der vil endvidere kunne tilføjes supplerende støtte til udviklingen af kapaciteten i form af klassiske projekter.

Endelig vil EU forblive aktivt vedrørende gældsspørgsmålet ved at iværksætte de foranstaltninger, som det har forpligtet sig til, og ved at deltage aktivt i den internationale debat på dette område.

– handel og regional integration

Handel er af afgørende betydning for den økonomiske vækst. Åbningen af markeder og udviklingslandenes præferenceadgang giver således disse lande mulighed for vækst, men deres manglende kapacitet til at konkurrere begrænser imidlertid deres muligheder for at udnytte dette potentiale. EU har med hensyn til handel og regional integration som mål at fremme en varig vækst og en smidig og progressiv integration af landenes økonomier i verdensøkonomien. Der sættes på dette område fokus på at styrke institutionerne og deres kapacitet til at udforme og på effektiv vis iværksætte bæredygtige kommercielle politikker og integrationspolitikker, og på at støtte den offentlige og den private sektor med henblik på at udnytte de nye muligheder for handel på det regionale marked og verdensmarkedet og fremme tilpasningen. Dette omfatter en styrkelse af landenes økonomi på udbudssiden for så vidt angår de retlige og forskriftsmæssige rammer, hvilket vil skabe et mere gunstigt klima for investeringer og give adgang til de grundlæggende støttetjenester (f.eks. vand, elektricitet, telekommunikation, finansiering) som et supplement til det arbejde, der er gjort på infrastruktur- og transportområdet. Bistanden til den private sektor er fortsat en af EU's væsentligste aktionsmuligheder. Ud over ovennævnte forbedring af erhvervs klimaet vil EU's indsats omfatte støtte til styrkelse af udviklingslandenes kapacitet og en lempelse af deres private sektors adgang til de finansielle tjenester, særlig gennem Den Europæiske Investeringsbank. Den mikrofinansielle støtte vil få større og større betydning, idet de fattige befolkningsgruppers adgang til de finansielle tjenester er et vigtigt instrument til at hjælpe dem ud af fattigdommen.

Der vil blive lagt særlig vægt på de handelsrelaterede områder, herunder lettelse af samhandelen, tjenesteydelser, overholdelse af bestemmelserne om sundhed og plantesundhed, de tekniske standarder og kvalitetsnormer samt intellektuel ejendomsret. Et andet aspekt, der vil blive lagt vægt på, er fremme af omstruktureringen af skatte- og afgiftssystemet med henblik på at erstatte systemet med importafgifter med et mere afbalanceret afgiftssystem.

De konkrete foranstaltninger afhænger i høj grad af de forskellige partnerlandes særlige forhold. Forholdene for små lande, indlandsstater eller østater samt de mindst udviklede lande kræver, at man er særlig opmærksom på udbuddet og en forbedring af den private sektors konkurrenceevne. Budgetbistanden har i disse lande stor betydning i overgangsfasen for at fremme omstillingen til nye skatte- og afgiftsregler og undgå politisk ustabilitet.

Handelshindringerne er ofte større mellem udviklingslande. Den regionale integration kan mindske disse hindringer, øge markedernes størrelse og således give stordriftsfordele på produktionssiden og dermed tiltrække investorer. En stor del af den handelsrelaterede bistand, særlig i AVS-landene, ydes inden for rammerne af de regionalprogrammer, der har til formål at støtte den økonomiske integration og forberede de økonomiske partnerskabsaftaler. Mange lande, men i særdeleshed de lande, for hvem EU er den vigtigste handels- og investeringspartner, drager stor fordel af de harmoniserede bestemmelser på EU's indre marked.

– infrastrukturer og transport

EU bestræber sig på at fremme en sektorspecifik og bæredygtig udvikling på transportområdet. De grundlæggende principper i denne fremgangsmåde er at tage behørigt hensyn til parternes behov, fremme en sikker, effektiv transport til en overkommelig pris og reducere den negative miljøpåvirkning mest muligt. Transportstrategien er økonomisk,

finansielt og institutionelt bæredygtig, og EU og de forskellige udviklingspartnere er enige om denne løsningsmodel.

De afrikanske lande anmoder i stigende grad om, at donorlandene forhøjer deres finansielle støtte til infrastrukturer, hvilket Kommissionen forsøger at honorere ved at tilbyde infrastrukturpartnerskaber. Denne type partnerskab etableres på forskellige niveauer: kontinentalt, regionalt og nationalt, og den omfatter en optimal dosering af ”lette” foranstaltninger (harmonisering af rammebestemmelserne, udvikling af institutionerne, kapacitetsstyrkelse) og ”tunge” foranstaltninger (supplerende midler til infrastrukturerinvesteringer).

– vand og energi

EU’s politik for integreret styring af vandressourcer har i overensstemmelse med millenniummålsætningerne til formål at sikre en tilstrækkelig forsyning med drikkevand af god kvalitet og passende sundhedsforhold for alle, særlig de dårligst stillede, for således inden 2015 at halvere antallet af mennesker, der ikke har permanent adgang til rent drikkevand og grundlæggende sanitære forhold.

EU’s vandinitiativ bidrager til disse politiske målsætninger. De centrale elementer i dette initiativ er at styrke den politiske forpligtelse til at yde en indsats for at gøre opmærksom på vigtigheden af vand og sanitære forhold for bekæmpelsen af fattigdom, at fremme bedre forvaltning af vandressourcerne, at forbedre den regionale og lokale koordinering på vandområdet og udvikle nye finansieringsordninger. Initiativet fokuserer rent geografisk på Afrika, men man vil på grundlag af de erfaringer, der gøres, indgå et lige så tæt samarbejde med Østeuropa, Caucasus, Centralasien, Middelhavslandene og Latinamerika.

I lavindkomstlandene har store dele af befolkningen ikke adgang til elektricitet og er med hensyn til deres husholdningsenergi afhængige af meget kostbare forsyningssystemer. EU’s politik har således primært til formål at fremme gunstige institutionelle og finansielle rammer, at oplyse om problemerne på dette område og at udvikle kapaciteten for at forbedre adgangen til moderne energitjenester gennem EU’s energiinitiativ og gennem Johannesburg-koalitionen for vedvarende energi. Der vil ligeledes blive ydet bistand med henblik på at etablere den nødvendige infrastruktur for sammenkoblingen af net mellem lande og regioner for således at opnå stordriftsfordele og en mere effektiv og bæredygtig ressourceforvaltning. EU støtter ligeledes udviklingen af innovative finansielle mekanismer inden for rammerne af privat-offentlige partnerskaber.

I mellemindkomstlandene er EU’s politik hovedsagelig fokuseret på en progressiv udskiftning af energiproduktion på grundlag af fossile energikilder med en produktion på grundlag af miljøvenlige vedvarende energikilder, samt en forbedring af energiudnyttelsesgraden.

– social samhørighed og beskæftigelse

EU fører en integreret social og økonomisk politik, hvor økonomi, beskæftigelse og social samhørighed betragtes som indbyrdes afhængige elementer for bekæmpelsen af ulighed. De prioriterede indsatsområder defineres ud fra partnerlandenes og –regionernes særlige behov, idet der især lægges vægt på de sociale og skattemæssige politikker for at fremme lige muligheder. Disse indsatsområder omfatter støtte til reform af de sociale sikkerhedsordninger (f.eks. udvidelse af den sociale dækning til de personer, der ikke er omfattet af de eksisterende ordninger, bæredygtige og effektive sociale beskyttelsesmekanismer) og til skattemæssige

reformer, der er baseret på indkomstfordeling og vækst til fordel for de fattige og beskæftigelsen.

Beskæftigelse er et vigtigt element for at opnå et højt niveau af social samhørighed. EU forsøger især at fremme de investeringer, der skaber arbejdspladser og tilgodeser de menneskelige ressourcer. EU vil i denne henseende i overensstemmelse med ILO's program fremme skabelsen af et anstændigt arbejde for alle. Der vil blive lagt særlig vægt på den gradvise integration af den uformelle økonomiske sektor i den formelle sektor, social dialog og virksomhedernes sociale ansvar.

– menneskelig og social udvikling

EU's politik inden for menneskelig og social udvikling har til formål at forbedre menneskers levevilkår i overensstemmelse med milleniumsmålsætningerne gennem en global og landespecifik indsats.

EU støtter initiativer på sundhedsområdet ved at styrke de eksisterende sundhedssystemer, idet der lægges særlig vægt på de menneskelige ressourcer, og ved i stigende grad at arbejde på sektorniveau og med sektorspecifik budgetbistand. EU agter i denne henseende at forbedre mulighederne for politisk dialog på nationalt plan og sikre udvekslingen af erfaringer med medlemsstaterne. EU har til hensigt at udvikle en køreplan for fælles EU-foranstaltninger for - med udgangspunkt i sin rammepolitik og det europæiske handlingsprogram - at bekæmpe hiv/aids, malaria og tuberkulose på landeniveau og globalt. Der vil blive iværksat fællesskabsstrategier til støtte af forebyggelse, behandling og pleje, herunder gennem den globale fond til bekæmpelse af hiv/aids, tuberkulose og malaria. Strategierne vil omfatte foranstaltninger til støtte af forældreløse og sårbare børn, problematikken omkring lige muligheder for begge køn med hensyn til forebyggelse og behandling af de tre sygdomme samt bekæmpelse af stigmatisering og forskelsbehandling. De indbyrdes forbindelser mellem og synergien med strategierne til fremme af sundhed samt seksuelle og reproduktive rettigheder vil blive udnyttet fuldt ud. EU vil ligeledes foreslå medlemsstaterne og NEPAD at iværksætte fælles foranstaltninger for at løse den alvorlige krise med hensyn til menneskelige ressourcer i sundhedssektoren.

EU's prioriterede indsatsområder inden for uddannelse er at kunne tilbyde en grunduddannelse og erhvervsuddannelse af god kvalitet. Man vil bestræbe sig på at finde en løsning på de mest åbenlyse uligheder, og der vil blive lagt særlig vægt på at fremme uddannelse for piger og give dem en tryk skolegang. Man vil forsøge at udvikle sektorspecifikke planer, finansiere de faste udgifter og deltage i regionale og globale temainddelte uddannelsesinitiativer, såfremt disse foranstaltninger tilfører en merværdi med hensyn til uddannelse, definition af standarder og opfølgning.

EU's politik inden for social udvikling har til formål at fremme beskyttelsen af personer, særlig kvinder og børn, mod menneskehandel, de værste former for børnearbejde og forskelsbehandling, bl.a. på grund af køn eller handicap.

Størstedelen af den finansielle bistand vil gå til de fattigste lande. EU vil i meget svagt funderede stater samarbejde med NGO'er og FN's organisationer for at levere grundlæggende tjenester og opfylde særlige behov, herunder i form af projekter. Ud over den indsats, der finder sted i de enkelte lande, har EU mulighed for at arbejde globalt ved at føre en stærk europæisk politik på en række centrale områder, herunder kvinders rettigheder, sundheden og

de seksuelle og reproduktive rettigheder samt fremme af sikre lægemidler til overkommelige priser.

– **udvikling af landdistrikter og fysisk planlægning, landbrug og fødevarerikkerhed**

Man har de seneste år ikke være nok opmærksom på udviklingen af landdistrikterne og landbruget med hensyn til deres rolle for væksten og bekæmpelsen af fattigdom. For at sætte skub i investeringerne i disse sektorer agter EU at støtte iværksættelsen af områdespecifikke foranstaltninger på tværs af sektorer med henblik på den fysiske planlægning, idet der vil blive lagt vægt på at styrke de lokale myndigheders indflydelse og de forskellige aktørers deltagelse i definitionen af prioriterede investeringsområder og forvaltningen af ressourcer for at støtte etableringen af egentlige centre for lokal udvikling.

EU vil fortsat være en af drivkræfterne inden for fødevarerikkerhed på både internationalt, nationalt og regionalt niveau og give sin støtte til strategiske tiltag i lande med kronisk fødevarerikkerhed, bl.a. forebyggende foranstaltninger, herunder etablering af varslingsystemer, udvikling af sikkerhedssystemer, forbedring af adgangen til ressourcer, forbedring af næringsværdien og udvikling af kapaciteten til gennemførelse af strategier. Man vil være særlig opmærksom på eventuelle overgangsperioder, hvor nødhjælp afløses af udviklingsbistand.

EU vil på landbrugsområdet lægge vægt på adgangen til ressourcer (jord, vand, finansiering) og nye muligheder (markeder, teknologier), særlig for kvinder. EU's indsats kan afhængigt af de konkrete problemer og landenes udviklingsniveau tage sigte på en vedvarende intensivning af produktionen (lavindkomstlande) og på den internationale konkurrenceevne og risikostyring (råvareafhængige lande). EU vil være særlig opmærksom på de mekanismer, der gør det muligt at reagere på eventuelle kriser. Der vil i overgangsfaserne blive lagt vægt på genopbygningen af produktionssystemerne. For at den teknologiske udvikling også skal være til gavn for udviklingslandene, agter EU at øge sin støtte til den globale landbrugsforskning.

– **miljø og bæredygtig forvaltning af naturressourcerne**

EU vil støtte partnerlandenes bestræbelser og søge at styrke deres kapacitet (offentlige myndigheder og civilsamfund) for at integrere miljøaspektet i udviklingsarbejdet, herunder gennem de multilaterale miljøaftaler¹².

EU vil styrke sine initiativer til beskyttelse af naturressourcer og den bæredygtige forvaltning heraf, herunder som indtægtskilde (skovbrug, fiskeri osv.). Denne støtte vil rent konkret kunne bestå af foranstaltninger inden for rammerne af de nationale eller regionale strategier, men også af deltagelse i eller bidrag til europæiske eller globale initiativer eller organisationer. De finansielle midler, der anvendes til forskning på udviklingsområdet inden for rammerne af det 7. rammeprogram, vil ligeledes blive forhøjet.

Man vil være særlig opmærksom på styringen af den bæredygtige forvaltning af skovressourcer, herunder beskyttelse og skabelse af flere arbejdspladser, af kilderne til landbrugsindtægter og af miljøvarer og –tjenester på skovbrugsområdet, bl.a. ved at fremme lokalsamfundenes skovbrugsforvaltning og forbedre forvaltningen af skovressourcer. Den

¹² Klima, biodiversitet, ørkendannelse, affald og kemiske produkter.

bæredygtige forvaltning af biodiversiteten, herunder ordningerne med beskyttede områder, den lige fordeling af indtægter og problemerne vedrørende biosikkerhed på nationalt plan vil blive gennemført med en øget bistand til iværksættelsen af UNCBD¹³.

Hvad angår klimaændringerne vil EU koncentrere sine bestræbelser på at iværksætte handlingsplanen vedrørende klimaændring og udvikling i tæt samarbejde med medlemsstaterne. EU's bistand til de mindst udviklede lande og de små udviklingsøstater vil især fokusere på tilpasningen til klimaændringernes negative effekt. Hvad angår ørkendannelseskontrol og bæredygtig forvaltning af landområder vil EU især fokusere på iværksættelsen af UNCCD¹⁴ ved i forbindelse med udviklingslandenes strategier på behørig vis at tage højde for den bæredygtige forvaltning af landområder.

– forebygge konflikter og at stater bliver svagt funderede

EU bestræber sig på at forebygge, at der opstår vanskelige partnerskaber og svagt funderede stater. EU støtter reformen af forvaltningspraksis og en global forebyggelsespolitik, og går ind for en langsigtet forebyggelse af, at der opstår svagt funderede stater, konflikter, naturkatastrofer og andre kriser, i stedet for at vente med at reagere, til skaden er sket.

EU fastholder sin støtte til forebyggelse og løsning af konflikter og skabelse af fred ved at finde en løsning på de grundlæggende årsager til voldelige konflikter, herunder fattigdom, nedværdigelse, udnyttelse og forskelsbehandling med hensyn til fordeling og adgang til jord og naturressourcer, dårlig forvaltningspraksis, overtrædelse af menneskerettighederne og forskelsbehandling af enhver art. EU agter ligeledes at fremme dialog, medbestemmelse og forsoning for at fremme fred og forebygge vold.

EU vil intensivere sin støtte til partnerlandene og de regionale organisationer i deres bestræbelser på at styrke varslingsystemerne, deres forvaltningskapacitet og deres institutionelle kapacitet for således at give dem mulighed for at føre en effektiv forebyggende politik. EU vil optimere mulighederne for genkende de tidlige tegn på et lands sårbarhed ved at forbedre den fælles analyse og opfølgning og vurderingen af vanskelige partnerlande, svagt funderede stater og sammenbrudstruede lande sammen med andre donorlande.

* *

*

Kommissionen vil desuden som led i en innovativ politik udvikle **nye tilgange** inden for områder som migration og udvikling, sikkerhed og udvikling eller netværk og sammenkobling.

Kommissionen har stor erfaring med hensyn til ydelse af bistand, særlig den generelle og sektorspecifikke budgetbistand, der ligeledes indebærer en grundig dialog både på sektorniveau og om forvaltningen af offentlige midler, gennemsigtighed, regnskabspligt og korruption.

¹³ United Nations Convention on Biological Diversity, FN's konvention om biodiversitet.

¹⁴ United Nations Convention to Combat Desertification, FN's konvention om bekæmpelse af ørkendannelse..

Kommissionen agter - ud over sin ekspertise inden for udviklingsarbejde - fuldt ud at udnytte den tekniske viden, som den har på forskellige områder, der ikke specifikt er omfattet af den eksterne politik, men hvor den kan dele sine erfaringer – bl.a. fra sine politikker med hensyn til det indre marked, handel, skatter og afgifter, konkurrence, fiskeri, miljø, samhørighed, beskæftigelse og social sikkerhed, forskning, uddannelse og kultur.

Kommissionen ønsker således at bidrage til en arbejdsfordeling baseret på de forskellige aktørers komparative fordele med henblik på at gøre bistanden mere effektiv.

3.3. Styrkelse af mainstreamingsprincippet

Ud over at iværksætte specifikke foranstaltninger og politikker kræver visse problemer en tilgang i overensstemmelse med mainstreamingsprincippet, fordi de indeholder generelle principper, som også gælder andre initiativer, og som kræver en indsats på tværs af de forskellige sektorer.

Dette gælder fremme af ligestilling mellem kønnene, menneskerettigheder, særlig børns og de oprindelige folks rettigheder, miljøet og kompetenceopbygningen, herunder ved en øget anvendelse af informations- og kommunikationsteknologier.

Kommissionen har til hensigt at sætte fornyet skub i denne proces og anvende alle de tilgængelige ressourcer på systematisk og strategisk vis¹⁵, herunder ved at indgå i en tættere dialog med sine partnere og etablere ekspertisenetværk og netværk til teknisk støtte, der forener medlemsstaternes og partnerlandenes ressourcer.

3.4. Støtte til globale initiativer og internationale fonde

De globale initiativer og de internationale fonde er solide værktøjer til lancering af nye strategier eller styrkelse af eksisterende foranstaltninger, der ikke har tilstrækkelig gennemslagskraft. De er bedre i stand til at mobilisere offentligheden end de traditionelle støtteordninger.

Denne fremgangsmåde må dog ikke undergrave dialogen med landene, tilpasningen til deres egne strategier og integrationen af midler i den eksisterende budgetcyclus.

Der skal således i hvert enkelt tilfælde foretages en evaluering af den merværdi, der opnås ved de globale initiativer og fonde. Kommissionen fastsætter selv de kriterier, der er afgørende for, hvorvidt EU skal deltage i og bidrage til de internationale fonde. Den vil give prioritet til de initiativer, der bidrager til at opfylde millenniummålsætningerne og øge de internationale offentlige fondes disponibilitet.

Hvad angår de initiativer, der omfatter foranstaltninger i udviklingslandene, vil denne deltagelse afhænge af muligheden for at integrere disse foranstaltninger i de nationale eller regionale udviklingsstrategier og for at koordinere arbejdet med donorlandenes programmer.

Valgmulighederne går bl.a. på varigheden af disse fonde og muligheden for at ophøre med at deltage efter nogle år.

¹⁵ Der vil på systematisk vis blive foretaget strategiske miljøvurderinger og konsekvensanalyser med hensyn til ligestilling mellem kønnene, herunder inden for rammerne af budgetbistanden ("greening the budget") og sektorstøtten.

4. FORSKELLIGE IVÆRKSÆTTELSESMULIGHEDER AFHÆNGIGT AF LANDENES BEHOV OG RESULTATER

EU råder over en bred vifte af muligheder til iværksættelse af udviklingsbistand, der gør det muligt at varetage forskellige behov i forskellige situationer. Disse mange valgmuligheder, der kan anvendes i forbindelse med alle geografiske eller tematiske programmer afhængigt af Kommissionens forslag, udgør en decideret EU-merværdi.

Budgetbistanden, der går til de generelle eller sektorspecifikke udviklingsstrategier, vil få en stadig stigende betydning. De giver modtagerlandene mulighed for at klare det voksende driftsbudget, fremmer harmoniseringen og tilpasningen til de nationale strategier, medfører begrænsede transaktionsomkostninger og fremmer en resultatbaseret tilgang. Bistanden til sektorspecifikke reformer og reformer af forvaltningspraksis kan ligeledes gennemføres ved hjælp af andre indgreb i samarbejde med andre donorlande.

Der vil i de lande med de bedste resultater blive iværksat mere forudsigelige foranstaltninger på mellemlang sigt for at gøre dem bedre i stand til at opfylde milleniummålsætningerne.

EU vil i højere grad gøre brug af en resultatbaseret tilgang, der tager udgangspunkt i en række fremskridtsindikatorer. Støttebetingelserne vil i stigende grad udformes som en "kontrakt", der bygger på gensidige forpligtelser, som forhandles og fastsættes i form af resultater.

Den projektbaserede bistand gør det især muligt at give støtte i vanskelige situationer eller situationer, der ikke egner sig til budgetbistand, samt støtte til civilsamfundet.

Nedbringelsen af gælden, der kan betragtes som en indirekte budgetbistand, og som har begrænsede transaktionsomkostninger og fremmer koordineringen og harmoniseringen mellem donorlande, kan hjælpe landene med at blive mindre sårbare over for eksterne krisesituationer.

EU-bistanden vil fortsat hovedsagelig finde sted i form af gaver, hvilket er særligt hensigtsmæssigt i de fattigste lande og lande med begrænset tilbagebetalingsevne.

Den Europæiske Investeringsbank spiller imidlertid en stadig stigende rolle for iværksættelsen af EU-bistanden gennem investeringer i private og offentlige virksomheder i udviklingslandene. Banken har til dette formål modtaget flere eksterne mandater i løbet af de seneste år. Denne stadig mere betydningsfulde rolle, som banken spiller, kræver en overvejelse om, hvorledes man i forbindelse med forvaltningen af disse mandater bedst tager hensyn til bekæmpelse af fattigdom og bæredygtig udvikling.

EU agter ligeledes at samarbejde med de relevante internationale organisationer og agenturer, når et sådan samarbejde tilfører en merværdi.

Valget af, hvorledes EU-bistanden bedst gennemføres i forhold til hvert land, skal træffes inden for rammerne af den gældende programmeringscyklus, der i øvrigt skal tilpasses udformningen af de sektorspecifikke strategier og iværksættelsen af nationale budgetter.